



**HAL**  
open science

# Quelles transitions institutionnelles pour lutter contre le changement climatique en France ?

François-Mathieu Poupeau

## ► To cite this version:

François-Mathieu Poupeau. Quelles transitions institutionnelles pour lutter contre le changement climatique en France?. *Transitions. Les nouvelles Annales des Ponts et Chaussées*, 2024, 4, pp.106-109. halshs-04789195

**HAL Id: halshs-04789195**

**<https://shs.hal.science/halshs-04789195v1>**

Submitted on 21 Nov 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



# Quelles transitions institutionnelles pour lutter contre le changement climatique en France ?

François-Mathieu Poupeau

CNRS, LATTS

Agir en faveur du climat est aussi une question de gouvernance politique, comme le souligne le GIEC, qui aborde explicitement ce sujet dans ses rapports (voir notamment Dubash *et al.*, 2022). S'ils mettent en avant quelques enjeux communs, ceux-ci se gardent bien de formuler des prescriptions en la matière, au regard de la diversité des systèmes institutionnels. Chaque pays est plutôt enjoint à se nourrir des travaux comparatifs pour s'interroger sur la pertinence de son cadre législatif et réglementaire, des leviers et instruments qu'il mobilise ou des formes d'organisation politico-administrative et de dialogue avec la société qu'il met en place pour relever les défis auxquels il doit faire face.

Répondant à cette invitation à la réflexivité, cette contribution porte un regard critique sur la « voie française » de la gouvernance des questions climatiques et ses apories. En effet, force est de constater que, sur ce front, de nombreuses difficultés se dressent, qui font douter d'une capacité collective à mener à bien les chantiers nécessaires à une transformation durable de notre société et de nos façons de produire, d'habiter, de nous déplacer ou de consommer. Trois d'entre elles, interdépendantes, seront successivement évoquées : l'inaptitude de l'État central à se doter d'une stratégie reconnue comme légitime et, partant, ayant une portée opérationnelle ; la persistance d'un « tropisme jacobin », à l'heure où l'action publique se joue en grande partie dans les territoires ; une vision très pauvre du changement, centrée sur la technique et l'économie, qui peine à prendre en compte les

dynamiques de société, en intégrant les apports des sciences humaines et sociales (SHS).

## Mettre l'État central en ordre de bataille

Si l'État ne saurait être considéré comme le seul acteur à même de lutter contre les dérèglements climatiques, son rôle reste majeur en France, pays de tradition unitaire dans lequel il concentre de nombreux pouvoirs. La réflexion doit donc, en premier lieu, porter sur son aptitude à définir une stratégie de long terme et à la mettre en œuvre. Cette capacité ne tient pas simplement aux agents impliqués dans ce processus, l'État disposant d'un personnel doté de fortes compétences, notamment techniques, même si des actions de formation restent à mener pour l'outiller davantage<sup>1</sup>. Elle dépend aussi des choix pris en matière d'organisation bureaucratique, qui placent l'administration en charge du climat dans une position de faiblesse vis-à-vis de ses interlocuteurs. Or, et la littérature académique le montre bien (Dubash *et al.*, 2022), la « capacité institutionnelle » est un facteur décisif dans le portage de causes transversales telles que le climat, qui exigent d'agencer des domaines de politiques publiques gérés par de multiples administrations, aux intérêts et visions contradictoires.

Sur ce point, l'examen de la rédaction de la deuxième Stratégie nationale bas-carbone (SNBC-2), adoptée au printemps 2020, est instructif (Poupeau, 2023). Il montre la difficulté pour l'administration responsable de cet exercice

1. Voir la contribution de Léa Falco, Yann Kervinio et Vincent Spenlehauer dans ce numéro.

non pas à définir une stratégie en tant que telle mais à faire en sorte que celle-ci engage vraiment l'État. Le document est, en lui-même, peu prescriptif, les ministères ayant tenu à réduire la portée juridique et financière de ce nouvel outil au moment de sa création. Son élaboration est difficile, les pilotes de la SNBC n'ayant pas les coudées franches, en raison de leur manque de moyens et d'expertise, de leur légitimité contestée et de leur faible accès aux arbitrages interministériels. Il en résulte une démarche peu appropriée au sein de l'État, beaucoup d'administrations la considérant davantage comme un récit à dessein de communication institutionnelle qu'une feuille de route à vocation programmatique. Comme l'explique le Haut Conseil pour le climat (HCC), instauré en 2019, « la SNBC est toujours une politique sectorielle d'une partie du ministère de la Transition écologique et solidaire et pas encore le cadre de référence de l'action collective dont la transition bas-carbone a besoin » (HCC, 2020, p. 12).

Alors que l'élaboration de ce document touchait à sa fin, des décisions ont, certes, été prises pour renforcer le caractère « engageant » de la SNBC (HCC, 2020, 2021). Hormis le Haut Conseil pour le climat, un Conseil de défense écologique a été créé en mai 2019 pour assurer un meilleur suivi des orientations climatiques, par le biais notamment de lettres de mission envoyées aux ministères. Un tableau de bord de la SNBC comprenant une série d'indicateurs a été également conçu pour rendre compte de la mise en œuvre effective des mesures. Toutefois, ces avancées ont eu des effets limités. Le Conseil de défense écologique s'est réuni de manière irrégulière et sur des sujets très vastes. Les plans climat des ministères se sont apparentés à des outils de recensement des actions menées, et non de pilotage des politiques publiques (HCC, 2021, 2022). Plus structurante semble être l'intervention du Secrétariat général à la planification écologique (SGPE), créé en juillet 2022 auprès de Maignon, en ce qu'il s'attaque à ce qu'ont été deux limites fortes de la SNBC-2 : sa faible appropriation interministérielle et son absence de mise en œuvre. Mais il s'agit là d'une entité administrative en quête d'institutionnalisation, encore très dépendante du bon vouloir des ministères (Hammani, 2023). Son existence est loin d'être pérennisée. Enfin, la stratégie climatique n'est pas assortie, contrairement à l'énergie, d'une programmation à long terme des financements publics, qui permettrait

d'assurer une meilleure visibilité (HCC, 2022, 2023). Les ressources qui lui sont allouées sont soumises aux aléas des politiques budgétaires et au caractère conjoncturel de dispositifs tels que, récemment, France Relance et France 2030, qui ne sont par ailleurs pas toujours bien alignés avec elle.

## Inventer de nouvelles articulations avec les collectivités territoriales

Comme le montrent de nombreux travaux (Environmental policy and governance, 2017 ; Jordan *et al.*, 2018 ; Dubash *et al.*, 2022), les questions climatiques doivent être pensées dans une perspective multiniveaux. En France, comme dans d'autres pays, elles concernent aussi les collectivités territoriales, qui représentent à elles seules 15 % des émissions de gaz à effet de serre et en influencent plus de la moitié<sup>2</sup>, du fait des compétences qui leur ont été transférées depuis les lois de décentralisation, dans l'urbanisme, le logement ou les mobilités. Les lois MAPTAM, NOTRe et TECV<sup>3</sup> ont conforté cette dynamique en renforçant l'action des Régions et des intercommunalités dans la planification énergie-climat (élaboration des SRADDET et des PCAET<sup>4</sup>). Bien loin d'être assurée, l'articulation entre ces documents et la SNBC reste encore à construire (HCC, 2020 ; Poupeau, 2023).

Un lien de « prise en compte » existe pourtant entre la SNBC et les SRADDET. Il a, cela étant, une portée juridique limitée, dans la mesure où il autorise des écarts si ceux-ci ne remettent pas en cause les grandes orientations définies par l'État. L'enjeu est, en réalité, de nature politique, autour du partage des objectifs nationaux voire, peut-être, de leur co-construction avec les Régions. Il s'agit là d'un chantier encore en friche, les obstacles étant nombreux (HCC, 2020 ; Gillon-Ritz, 2023 ; Hammani, 2023 ; Watrin, 2023). Ils sont notamment politiques – les élus locaux peuvent contester certaines décisions nationales – et financiers – les collectivités réclament des moyens pour compenser les charges induites, estimées à environ 12 Mds € par an entre 2021 et 2030 pour la SNBC-2. Confronté à ces difficultés, l'État a adopté jusqu'à présent une posture timide. La SNBC-2 en reste à des considérations très générales sur la « territorialisation » des objectifs climatiques (Poupeau, 2023) et l'administration chargée de sa mise en œuvre avance lentement

2. Marie Dégremont, 2020. « Les solidarités entre territoires : un levier pour la transition écologique », *France Stratégie*, p. 1. [https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2020-ns-solidarites\\_territoires-aout.pdf](https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2020-ns-solidarites_territoires-aout.pdf)

3. MAPTAM : loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (2014) ; NOTRe : loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (2015) ; TECV : loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (2015).

4. SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ; PCAET : plan climat air énergie territorial.

sur ce terrain. Nouveau protagoniste de la gouvernance climatique, le SGPE a initié fin 2023 un volet « territorialisation » de son action planificatrice, à travers l’instauration de COP régionales. On peut cependant douter de la portée de ce type de dispositif, dans un contexte de brouillage du discours politique sur l’écologie et de fortes restrictions budgétaires.

La gouvernance se joue aussi à une échelle infrarégionale. Les Régions peinent à y endosser le rôle de cheffes de file énergie-climat qui leur a été confié par les lois MPTAM et TECV (HCC, 2020 ; Diaz, 2021). Leurs leviers financiers sont limités : elles ne représentent que 20 % du montant total des investissements des collectivités territoriales (avec des capacités d’emprunt contraintes) et ne maîtrisent guère leur niveau de recettes (ce qui réduit leur autonomie budgétaire). La manière dont elles portent en interne les enjeux climatiques est très variable, dépendant de l’engagement des élus, des moyens humains dédiés (insuffisants) ou des choix faits en matière d’organisation administrative (place du climat dans les organigrammes, modes de fonctionnement transversaux, etc.). Leur capacité d’action se heurte enfin à des collectivités infrarégionales soucieuses de conserver leur liberté dans leurs domaines de compétences (urbanisme, logement, transports, etc.) et de ne pas se voir imposer une tutelle de fait, dans une période de pénurie de ressources financières et humaines. Évoluant dans ce cadre institutionnel corseté, les Régions font montre de précautions pour territorialiser leurs orientations stratégiques, préférant passer par la voie, souvent longue et sinueuse, de la négociation. Il s’ensuit une très faible mise en œuvre des orientations des SRADDET, alors même que les objectifs cumulés de ces documents sont bien inférieurs aux ambitions fixées par l’État<sup>5</sup>. Sur ce point, la qualité du dialogue interterritorial gagnerait à être renforcée.

### Placer les dynamiques de la société au cœur des réflexions

En France, peut-être davantage que dans d’autres pays, l’État, et plus largement les pouvoirs publics, se voient attribuer – et entretiennent cette fonction – un rôle central dans la « gestion » des transitions. Le climat ne fait pas figure d’exception. S’il est vrai que ces acteurs disposent de leviers importants (légitimité,

moyens financiers, réglementation, etc.), il serait irréaliste de les considérer pour autant comme à même de « maîtriser » voire – belle illusion – de « piloter » les dynamiques de transformation de la société. Qu’elles soient de nature économique, sociale ou politique, celles-ci s’opèrent, certes, avec eux mais aussi contre eux et en dehors d’eux, portées par des processus en partie autonomes, dont la connaissance et la prise en compte sont décisives. En la matière, l’État paraît peu armé dans ses approches et ses outils.

Un prisme technique et économique domine la gouvernance climatique. Le rapport SNBC de 2020 en témoigne. Accordant une place centrale aux sciences de l’ingénieur (pour quantifier les volumes d’émissions de gaz à effet de serre, identifier et soutenir certaines innovations technologiques, etc.) et aux savoirs économiques (pour évaluer le coût des options de politiques publiques, estimer les impacts sur la croissance et l’emploi, etc.), il n’aborde que de manière très marginale les questions de société (Poupeau, 2023). Celles-ci sont évoquées dans deux chapitres, dans lesquels figurent des développements relatifs à l’aménagement du territoire et aux modes de vie notamment. Leur traitement y est cependant succinct et les recommandations montrent un usage pauvre des sciences humaines et sociales (SHS), réduit aux dimensions d’éducation, de sensibilisation, d’accompagnement ou d’acceptabilité. L’action publique ne saurait être pensée en ces termes, à partir d’une vision se contentant d’appréhender les individus comme devant être « convertis » ou « responsabilisés » à la cause climatique. Elle doit reposer sur une réflexion plus large portant sur les conditions matérielles et concrètes de leur existence, sur lesquelles beaucoup n’ont pas prise (Coulangeon *et al*, 2023). Partant, la compréhension fine des capacités à agir est essentielle, d’un point de vue microsocial, au plus près des territoires, et non pas simplement à partir de macroconsidérations (évolution de la démographie, du niveau de vie, etc.).

Ce constat va de pair avec une autre limite. Elle concerne les dispositifs de concertation associant les parties prenantes à l’élaboration et à la mise en œuvre des orientations stratégiques. Ceux qui sont organisés par l’État central avec les représentants des différents intérêts sectoriels sont déjà éprouvés, du fait de leur

5. ADEME, 2021. « Démarche d’analyse des trajectoires climat régionales. Contribution des politiques climatiques régionales à la SNBC – Rapport final ».

institutionnalisation ancienne. L'influence que peuvent exercer certains acteurs sur les choix de l'État témoigne de leur « efficacité ». Les formes de participation sont moins développées et stabilisées avec d'autres types de parties prenantes, aux niveaux national ou local, dans le cadre des démarches menées par l'État (SNBC) ou les collectivités territoriales (SRADDET, PCAET). Dans le cas de la SNBC adoptée en 2020, la concertation citoyenne a été réduite à la portion congrue, à travers une consultation d'un mois sur internet, fin 2017 (Poupeau, 2023). Il est symptomatique de constater qu'elle n'a pas permis de détecter le malaise qui donnera naissance, un an plus tard, au mouvement dit des « Gilets jaunes », autour notamment de la taxe carbone. Sur un autre registre, le dialogue avec les forces syndicales et les représentants des filières professionnelles manque de consistance (HCC, 2020). Pour l'ensemble de ces acteurs, il existe peu d'arènes de discussion qui permettraient de mieux articuler les réflexions avec la réalité des enjeux qui se font jour dans les territoires, dans leur diversité. Sur ce point, la question de l'échelle de concertation est essentielle. Pensée aujourd'hui de manière globale, elle ne s'ancre pas suffisamment dans les espaces du quotidien, ce qui réduit son intérêt tant pour les participants que pour les pouvoirs publics.

## Conclusion

En matière de climat, comme dans d'autres domaines, aucun système institutionnel ne saurait être érigé comme modèle de gouvernance. Les « voies » à emprunter pour relever les défis sont multiples, en fonction des histoires, des cultures politiques et des problématiques économiques et sociales propres à chaque pays. Sur ce plan, la France, de tradition unitaire, reste encore très imprégnée d'un « mode de faire » étatique et techniciste hérité du paradigme productiviste qui lui a permis de se moderniser tout au long du xx<sup>e</sup> siècle. S'il offre certains atouts en matière décisionnelle, il montre aujourd'hui ses limites, si l'on admet que ni le « solutionnisme technologique » ni les approches « économicistes » ne sauraient constituer des réponses pertinentes aux problèmes qui se posent. Comme cette contribution le suggère, une « transition institutionnelle » paraît nécessaire pour réinventer ce modèle. Renforçant le portage de la cause climatique au sein de l'État, associant davantage les collectivités territoriales, renouvelant les formes et publics de la délibération, intégrant pleinement les SHS aux réflexions stratégiques et opérationnelles, elle semble l'une des conditions — certes non suffisante, mais nécessaire — à remplir pour affronter les enjeux que soulèvent les questions climatiques.

## Bibliographie

Coulangeon Philippe, Yoann Demoli, Maël Ginsburger, Ivaylo Petev, 2023. *La conversion écologique des Français. Contradictions et défis*, Paris, PUF.

Diaz Isabel, 2021. « Le point sur... : Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires face au défi de planifier les transitions », *Revue française d'administration publique*, n° 179, p. 607-620.

Dubash Navroz K., Catherine Mitchell, Elin Lerum Boasson et al., 2022. « 13 - National and Sub-national policies and institutions », dans *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Cambridge, Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009157926.015>

Environmental policy and governance, 2017. « Multi-level Climate Governance: The global system and selected sub-system », *Environment*

*Policy and Governance*, vol. 27, n°2, Special Issue.

Gillon-Ritz Miguel, 2023. « La territorialisation de la planification écologique : une attente pour les territoires, un défi pour l'Etat ! », Mémoire de mastère spécialisé Politiques et actions publiques pour le développement durable, sous la direction de François-Mathieu Poupeau et de Frédéric Glanois, Champs-sur-Marne, École des Ponts ParisTech.

Hammani Anass, 2023. « Les relations institutionnelles du SGPE pour mener à bien la planification écologique », Mémoire de mastère spécialisé Politiques et actions publiques pour le développement durable, sous la direction de Vincent Spenlehauer et de Sylvain Mondon, Champs-sur-Marne, École des Ponts ParisTech.

Haut Conseil pour le climat (HCC), 2020. « Rapport annuel 2020 - Redresser le cap, relancer la transition », Paris, HCC.

Haut Conseil pour le climat (HCC), 2021. « Rapport annuel 2021 - Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation », Paris, HCC.

Haut Conseil pour le climat (HCC), 2022. « Rapport annuel 2022 - Dépasser les constats, mettre en œuvre les solutions », Paris, HCC.

Haut Conseil pour le climat (HCC), 2023. « Rapport annuel 2023 - Acter l'urgence, engager les moyens », Paris, HCC.

Jordan Andrew, Dave Huitema, Harro van Hasselt et al. (dir.), 2018. *Governing climate change. Polycentricity in action?*, Cambridge, Cambridge University Press.

Poupeau François-Mathieu, 2023. *L'État en quête d'une stratégie énergie-climat*, Paris, Presses des Mines.

Watrin Karine, 2023. « La stratégie de déclinaison et de différenciation de planification écologique dans les territoires », Mémoire de mastère spécialisé Politiques et actions publiques pour le développement durable, sous la direction de Céline Guivarch et de Frédéric Glanois, Champs-sur-Marne, École des Ponts ParisTech.